

Distribución de gas por redes y otras Alternativas estratégicas para la expansión de Cooperativas de servicios públicos

Pablo B. Rodofili ()*

Introducción

El desarrollo tecnológico parece haber sido el detonante hacia el final del milenio de un significativo cambio de paradigmas ⁽¹⁾ en cuyo contexto, la globalización, la concentración creciente, la transnacionalización de los intereses económicos y el abandono por parte de los estados de aquellas funciones que otrora se consideraban inmanentes a la condición soberana, son la moneda de curso legal mediante la cual se paga tributo al fin del trabajo ⁽²⁾, al fin de las ideologías ⁽³⁾ y al de la historia misma ⁽⁴⁾.

Asistimos a una segmentación social sin precedentes y no hablamos ya de pobreza sino de “exclusión social”, para designar al fenómeno por el cual vastos sectores de la sociedad han sido expulsados al “averno” de la desocupación, la miseria, el desamparo y en suma, puestos a merced de las reglas de un mercado en el que cada vez menos gente tiene algo que ofrecer a cambio de lo mínimo y necesario para la subsistencia. Se habla del horror económico ⁽⁵⁾.

(*) El autor es abogado y consultor especializado en la gestión solidaria del servicio público. Asesora en la materia a numerosas cooperativas, federaciones, municipios, comunas, y a sus abogados. Asimismo es miembro del Consejo de Administración de la Confederación Cooperativa de la República Argentina y Secretario de Relaciones Institucionales de la Federación Argentina de Entidades Solidarias de Salud. Entre setiembre de 1994 y diciembre de 1998 fue vicepresidente de la Asociación de Subdistribuidores de Gas por Redes de la Republica Argentina.

(1) BARKER, Joel Arthur, Paradigmas, McGraw-Hill, Bogotá, 1995.

(2) BRIDGES, William, Cómo crear nuevas oportunidades de trabajo, Prentice-Hall Hispanoamericana SA, México, 1997.

(3) USLAR PETRI, Arturo, El fin del enfrentamiento ideológico, Venezuela Editores, Caracas, octubre de 2000.

(4) FUKUYAMA, Francis, mentor de la denominada «teoría del fin de la historia», y ex funcionario del Departamento de Estado de los EEUU, equipara el fin de la Guerra Fría con el de la evolución histórica. En la antípoda, véase GALEANO, Eduardo, «La teoría del fin de la historia: el desprecio del destino» en Ser como ellos y otros artículos, Siglo XXI Editores, México, 1992.

(5) FORRESTER, Viviane, El horror económico, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

En síntesis, por primera vez en la historia, la barbarie es más segura que la civilización y la especie humana corre peligro de extinción enfrentándose a nuevos límites ambientales, económicos, sociales y políticos respecto de los cuales sobrellevar el “ajuste” va a requerir de fuerzas ciclópeas, sobrehumanas ⁽⁶⁾.

El hombre vive esa realidad atrapado entre la divisoria de aguas de los nuevos y viejos paradigmas, generando resistencias y aprovechando oportunidades.

En ese mismo contexto, los años noventa precipitaron un escenario en el que los gurúes del primer mundo recitaron sus dogmas frente a miles y miles de gerentes tan desorientados como ávidos de acceder a las formulaciones mágicas del éxito para sus organizaciones, aún en medio de graves y fundadas sospechas de fraude ⁽⁷⁾.

Y hacia fines de la década, una plétora de fracasos ha dejado la sensación de que la única sentencia irrefutable en la materia es que cualquiera sea el paradigma dominante solo puede cosecharse lo que se siembra y que el único modo de obtener buenos resultados es trabajar duro, cualquiera sea el emprendimiento de que se trate.

Por lo pronto, el sector de la economía social no puede ser considerado ajeno a la *Ley de la Cosecha* ⁽⁸⁾. Pero ¿en qué trabajar? ¿cómo orientar nuestros emprendimientos sin guías ni gurúes? ¿cómo movilizar voluntarios cada vez más reticentes? ¿hacia dónde? ¿qué esperar de los gobiernos? ¿cómo seducir a los bancos? ¿de qué modo recomponer la confianza de los accionistas? ⁽⁹⁾

Esas son algunas de las preguntas que hoy se hacen los dirigentes de nuestras organizaciones de base, sin que nadie parezca suficientemente dispuesto a constarlas. Sin embargo, las respuestas deben buscarse en los confines de cada una de las localidades en las que actúan, entre la propia gente que trabaja y sueña en la pequeña porción de geografía que las mismas encierran y aún más cerca, en la íntima convicción de esos mismos dirigentes.

(6) POPCORN, Faith, *Lo que vendrá*, Granica, Barcelona, 1997.

(7) Muchas de las disciplinas en las que han descollado los denominados «gurúes» de los años noventa no pueden reputarse científicas. En la actualidad, severos cuestionamientos doctrinarios exhiben sospechas en el mismo sentido respecto de disciplinas como la economía, de cuya mantención entre las categorías de los Premios Nobel incluso se duda.

(8) COVEY, Steven, *El liderazgo centrado en principios*, Paidós Empresa 22, México, 1998.

(9) DRUCKER, Peter, *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, El Ateneo, Buenos Aires, 1992.

Lo cierto es que el sector no lucrativo ha sido y es el verdadero motor del crecimiento en las sociedades y economías del interior del país y será cada vez más importante durante los próximos años, a medida que un número cada vez mayor de tareas que durante los últimos treinta o cuarenta años se esperaba que fueran realizadas por el Estado, deban ser asumidas por las organizaciones comunitarias.⁽¹⁰⁾

En ese sentido, el rol de las cooperativas de servicios en épocas en que como éstas, el Estado parece haber abandonado su papel de gestor del desarrollo, es precisamente su suplencia.

En efecto, para el neoliberalismo dominante el rol de aquél en los países emergentes ha quedado circunscripto a la administración de crisis recurrentes, función a través de la cual hoy en día no logra asir siquiera el concepto de bien común.

Así, sus gobiernos parecen comportarse como monigotes poseídos por las fuerzas del flujo de capitales y de la variación de las tasas de interés en los mercados internacionales, sin medios ni recursos efectivos para evitar el despeñadero y apostando las pocas fichas de que disponen a los grandes emporios transnacionales.

Ante tal situación, las comunidades no pueden darse el lujo de esperar tiempos mejores: deben expandir e integrar sus emprendimientos a fin de fortalecer la posición local.

Para ello cuentan la planificación estratégica y la organización de medios, recursos y acciones de modo convergente entre gobiernos, fuerzas vivas, empresas, universidades y organizaciones civiles, los que debieran constituirse en vehículos para la superación de la situación y no como hasta el presente, en meros espectadores o lo que es peor, en verdaderos responsables de la misma⁽¹¹⁾, al trazar “mapas” ontológicos y deontológicos fraudulentos.

En efecto, muchas veces la legislación que emana de los órganos de gobierno, la doctrina que se elabora en los claustros y la visión de los propios líderes que proyectan el futuro de las organizaciones no coinciden con el interés común. Son como “mapas” equivocados, inadecuados, falaces, causantes de la verdadera desorientación en que se sumen los pueblos.

(10) DRUCKER, Peter, *El líder del futuro*, Ediciones Deusto SA, Buenos Aires, 1996.

(11) MENDOZA, Plinio A., MONTANER, Carlos A. y VARGAS LLOSA, Alonso, *Fabricantes de Miseria*, Plaza y Janés, Barcelona 1998.

Pero afortunadamente, los mapas no son el territorio ⁽¹²⁾.

El sector de la economía social no puede conformarse con “mapas” oficiales -arcaizados por el desinterés de las clases gobernantes o repentinamente remozados a la medida de las conveniencias de determinados grupos de interés- ⁽¹³⁾.

Tampoco debe estar los que a diario trazan los “gurúes” del primer mundo y “copian” nuestras universidades y organizaciones -a riesgo de dar vía libre a proyectos inconfesables-.

Para expandirse y sobrevivir, nuestra economía social debe trazar un mapa adecuado a los cambiantes paradigmas. Y para ello, nuestros dirigentes deberían revelar aptitudes de navegante pionero ⁽¹⁴⁾.

(12) DILTS, Robert, Liderazgo Creativo, Ediciones Urano SA, Barcelona, 1996.

(13) En una reciente entrevista realizada al Vicepresidente del gobierno español durante su estada en Buenos Aires, éste declaró que hoy en día la corrupción ha superado la simple malversación de fondos por parte de los funcionarios públicos para evolucionar a la forma mucho más sutil de la afectación del contenido de la legislación misma. Sin embargo, entendemos que el de lobbista debe ser uno de los oficios más viejos del mundo. Recién en este siglo ha sido regulado en algunos países, como por ejemplo los EEUU. En la Argentina, la normativa roza tangencialmente el asunto sin que se esperen novedades al respecto, a pesar de que la sospecha del pago y cobro de sobornos en perjuicio del principio de división de poderes haya alcanzado a varias de las instituciones republicanas.

(14) Todo escenario político, social y económico responde a uno o a varios paradigmas dominantes. El paradigma dominante no es otra cosa que un conjunto de suposiciones compartidas por una masa crítica de hombres a los que el mismo les sirve para explicar el mundo en que viven. Por eso -y haciendo abstracción del tiempo- estudiar los paradigmas es algo así como prever el futuro. Los paradigmas no son necesariamente verdaderos ni falsos, simplemente son efectivos o no y determinan que los hombres se comporten de un modo determinado, dejen de hacerlo, o se comporten de otro modo.

Los intereses surgidos al amparo de paradigmas excluyentes originan conflictos.

Así, durante muchos siglos los hombres creyeron que la Tierra constituía un plano inmóvil alrededor del cual giraban los demás cuerpos celestes. En ese paradigma basaron los hombres de la Edad Media su relación con el mundo. Esa suposición implicó un límite infranqueable a la navegación, límite que nadie había visto pero en el que se creía a ciencia cierta.

En verdad, no fue la tecnología lo que impidió a los intrépidos navegantes europeos aventurarse por aquél tiempo a dar la vuelta al mundo. Ellos temían dar con «el fin del mundo» y caer en un abismo insondable. Ellos temían al paradigma dominante.

Sin embargo, ese no fue el problema de los vikingos ni de los templarios, para quienes sus paradigmas no significaron una limitante en tal sentido. Los primeros carecían de él. Los segundos en cambio, creían ser conducidos por Dios y para ellos, el abismo estaba en Europa. Aún disponiendo de tecnologías mucho menos desarrolladas, vikingos y templarios llegaron a las costas americanas entre trescientos y quinientos años antes que Cristóbal Colón.

Acrisolando las sospechas de buena parte de los científicos que hacia fines del siglo XIV ya habían advertido su forma, en las postrimerías del siglo XV Copérnico demostró el doble movimiento de la Tierra.

A fin de cuentas, el mundo no se comenzó a descubrir merced a la tecnología satelital: los pioneros de la navegación fueron trazando sus mapas al andar con la sola ayuda de las estrellas, considerando ⁽¹⁵⁾ cada uno de los riesgos que asumían al soltar amarras ...

Las respuestas a las preguntas que quedarán formuladas y sin contestar, configuran un verdadero “mapa” cuya posesión es absolutamente necesaria para que nuestros líderes logren conducir emprendimientos exitosos. Para responder esas preguntas corresponde entonces “considerar” la misión de cada empresa social ⁽¹⁶⁾ y la voluntad de los accionistas.

En punto a la misión, es razonable que si la organización hubiese sido centrada en valores ⁽¹⁷⁾, se concluya en que, la función de la cooperativa de servicios sea procurarlos en mayor cantidad y calidad.

Sin embargo, hasta mediados del siglo siguiente la afirmación sólo pudo ser repetida de boca en boca y secretamente. Así, Galileo Galilei debió abjurar de su convencimiento ante una Inquisición dispuesta a condenarlo a muerte por rebelarse contra el paradigma dominante. El pobre no llegó a saber que la superación del paradigma unos años después implicó el descubrimiento del nuevo mundo y el fin de la Edad Media.

Así son los paradigmas, funcionan como filtros que hacen que lo esencial sea invisible no sólo a los ojos, sino al espíritu.

Cada vez que los paradigmas cambian se producen crisis. Ahora bien, toda crisis se proyecta en amenazas y oportunidades para los hombres. Amenazas para quienes tienen intereses al amparo de un viejo paradigma; oportunidades para quienes logran desentrañar el futuro a través de la comprensión de uno nuevo.

En todo caso, el análisis -siguiendo a Joel Arthur Baker, op. cit.- debiera ajustarse a tres principios fundamentales:

1. Los paradigmas resuelven acertadamente muchos problemas, salvo algunos que constituyen excepciones al mismo. Estos son los que provocan la búsqueda de un nuevo paradigma y los que nos irán mostrando el camino.
2. Los descubridores de paradigmas son casi siempre intrusos que no comprenden la sutileza de los paradigmas dominantes y que no tienen intereses a su amparo.

Los pioneros de los paradigmas nunca tendrán pruebas suficientes para hacer un juicio racional. Deberán confiar en su intuición y acertar o equivocarse y confiar en la indulgencia de la historia.

(15) Los antiguos romanos usaban nuestro término «consideración» (cum siderium) con un sentido especial. Ellos «consideraban» cuando acudían al auxilio de las estrellas para examinar la realidad.

(16) Se puede definir a la empresa social como aquella que tiene por finalidad un objetivo económico y, a la vez, un objetivo social. Por su carácter de empresa, si el objetivo económico no se cumple no se cumplirá tampoco el objetivo social. Conf. BRAGULAT, Jorge R., EL USUARIO, FACTOR DETERMINANTE DE LA EMPRESA SOCIAL, su ponencia en las Primeras Jornadas Nacionales de Subdistribución de Gas, celebradas bajo el auspicio de la Dirección General de Cooperativas de la Provincia de Misiones, el Instituto de la Empresa Municipal y Cooperativa y el Instituto de Fomento y Apoyo Cooperativo (IFAC), Posadas, 1995.

(17) COVEY, Steven, op. cit., El liderazgo centrado en principios, Paidós Empresa 22, Mexico, 1998.

En punto a qué servicios dar, la voluntad de los accionistas debe ser determinante y ésta, dependerá de las necesidades de cada pueblo.

Estadísticas elaboradas por COOPERAR⁽¹⁸⁾ con relación a información obtenida a partir de una encuesta realizada entre los asistentes al exitoso seminario “COOPERATIVAS 2000”, que tuvo lugar en julio de este año, arrojaron datos que debieran ser tenidos suficientemente en cuenta por quienes lideran gobiernos y organizaciones.

Según tales estadísticas, más del cuarenta por ciento de las personas encuestadas -cooperadores del interior del país- querría que la entidad de la que proviene prestare el servicio de distribución de gas por redes, mientras que otro tanto, preferiría el servicio de comunicaciones⁽¹⁹⁾.

Pocas veces en el ambiente cooperativo las preferencias de sus dirigentes estuvieron tan claramente definidas en cuanto al espectro de alternativas que el marco legal y económico permiten a nuestros emprendimientos solidarios. Y no por casualidad. Un mapa eficiente de los nuevos tiempos en la sociedad y en los negocios exhibiría sin duda a los sectores energético y de comunicaciones como aquellos que han movilizado la mayor parte de los medios y recursos de la economía en los últimos años⁽²⁰⁾.

En tal sentido, el acceso a la confiable fuente de información que nos proporciona la Confederación (Gráfico 1), nos exime de bucear en el campo de las expectativas colectivas, objetivo que tantas dificultades suele plantear en la investigación.

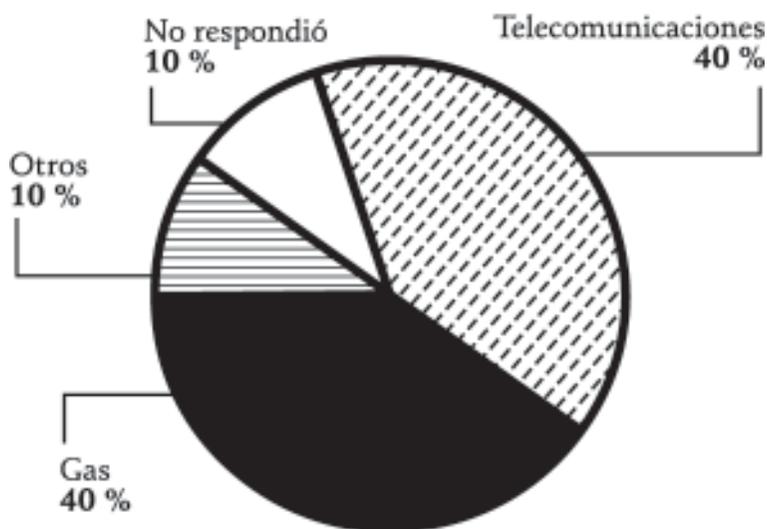
Pero ¿para qué abordar desde el cooperativismo actividades que la economía de lucro viene trillando desde entonces? -podría preguntarse el lector-

(18) COOPERAR es la Confederación de Cooperativas de la República Argentina, institución que fundada el 5 de diciembre de 1962 nuclea a las distintas federaciones de cooperativas del país.

(19) Debe tenerse en cuenta que en el Seminario de COOPERAR las comunicaciones fueron el «plato fuerte». En efecto, el mismo fue coauspiciado por la FEDERACION DE COOPERATIVAS TELEFONICAS DE LA REPUBLICA ARGENTINA, se presentó en él a TECOOP SA -emprendimiento considerado en medios cooperativos como uno de los proyectos más importantes de la década-, y concurrieron las más altas autoridades en la materia, entre otras, el Secretario de Comunicaciones de la Nación y el Presidente del COMITÉ FEDERAL DE RADIODIFUSIÓN. Esta razón es la que nos convence de la certera significatividad del 40% que acusa el informe en la preferencia de los encuestados por la distribución de gas como alternativa estratégica.

(20) Debe tenerse en cuenta que se aluden a preferencias y no a prioridades y que se ha evitado hacer un juicio de valor al respecto. Véase que en la Argentina, en buena parte de las localidades del interior las prioridades con relación al acceso a los distintos servicios públicos respondieron más al desquicio de las políticas públicas que a las necesidades comunitarias.

Gráfico 1 - Servicios que desearían prestar las Cooperativas



Fuente: COOPERAR

La razón es sencilla: pocos sectores de la economía se han concentrado tanto y en tan poco tiempo como los correspondientes a los de la energía y las comunicaciones ⁽²¹⁾.

Ahora bien, en el modelo económico que se globalizó tras el ocaso del denominado “Estado de Bienestar” ⁽²²⁾, la concentración económica ha implicado necesariamente la exclusión social. En efecto, el hecho de que una compañía petrolera o de telecomunicaciones adquiriera para sí el control de buena parte del mercado mundial no importa de por sí un incremento en la eficiencia de los servicios, ni en la equidad

(21) Piénsese en el crecimiento de la participación del Grupo REPSOL-YPF en el mercado local de combustibles en los últimos tres años y del Grupo CLARIN, respecto del de comunicaciones en la última década.

(22) ESTADO DE BIENESTAR es el nombre que se le ha dado al intervencionismo económico centrado en la promoción social inaugurado por la Constitución de Weimar de 1919 en Alemania, consolidado con el New Deal del Presidente Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos de América y cerrado hacia mediados de los años ochenta por el Presidente Ronald Reagan en este último país y por la Primer Ministra Margaret Thatcher en Gran Bretaña, tras más de sesenta años de vigencia en casi todo el mundo.

de los términos de intercambio, ni en la satisfacción de la demanda, ni ninguna otra ventaja para los consumidores o usuarios. Por el contrario, el control cuasi monopólico de un mercado induce la necesidad inmediata de optimización de la rentabilidad del negocio conforme al denominado “Principio 80/20” ⁽²³⁾, de allí que la exclusión tienda a la insatisfacción creciente en mercados altamente concentrados.

Y ante la premeditada ausencia del estado en el rol de moderador de la economía de mercado, es en el sector de la economía social en el que resurgirán las alternativas de satisfacción de las necesidades de un número creciente de excluidos en el ámbito mundial. Y no es la primera vez que esto pasa en la historia.

En efecto, el nacimiento del cooperativismo como fenómeno social tiene su origen en el cambio de paradigmas dominantes hacia principios del siglo XIX.

Las revoluciones industrial y mercantil trajeron, junto al avance tecnológico y la libre competencia respectivamente, problemas sociales y económicos que sacudieron profundamente la sociedad de aquel tiempo, especialmente durante las crisis económicas de 1815 y 1837.

De aquella situación derivaron movimientos sociales como el “cartismo” en Inglaterra en 1837, que no lograron tomar directa atinencia en la cosa pública, como pretendían, fracasando en sus propósitos tras cruentas luchas sociales.

Sin embargo, en la búsqueda de nuevos caminos hacia la justicia, la intuición popular apuntaría a soluciones más simples: la asociación económica basada en el esfuerzo compartido y la acción solidaria como nuevo paradigma.

De esta manera nace en el distrito de Lancashire, Inglaterra, la “Rochdale Society of Equitable Pioneers”, que adquiere existencia legal el 24 de octubre de 1844. Esta asociación estaba conformada por veintiocho pioneros -trabajadores desocupados de la fábrica de tejido de Rochdale tras una huelga-, que mediante el aporte de veintiocho libras a razón de dos o tres peniques semanales organizaron un almacén cooperativo con el propósito de reducir los precios de los productos para su propio consumo ⁽²⁴⁾.

(23) Piénsese en el crecimiento de la participación del Grupo REPSOL-YPF en el mercado local de combustibles en los últimos tres años y del Grupo CLARIN, respecto del de comunicaciones en la última década.

(24) CUESTA, Elsa, Derecho Cooperativo, Tomo I, Editorial Abaco, 1987.

La recepción del fenómeno social que se inauguraba entonces fue verificada por la legislación británica recién en 1852 dando lugar a la sanción de la Industrial and Provident Societies Act. El Parlamento local exploró la realidad y la plasmó en un “mapa” legislativo adecuado a los tiempos que corrían.

Lo cierto es que en la actualidad como entonces ⁽²⁵⁾, las cooperativas tienen como objetivo vender más producción, hasta llegar al límite del propio costo de la misma; mientras que las empresas de lucro persiguen el máximo beneficio que, en la mayoría de los casos, no coincide con las máximas ventas, sobre todo cuando tiene que llevar un servicio público a zonas de bajos consumos.

De ahí que en lo social, la verdadera misión de las cooperativas sea evitar la exclusión o reducirla al máximo posible.

El propósito de este artículo no será el de teorizar sobre nuevos paradigmas ni sobre los orígenes del cooperativismo, sino de estudiar de un modo concreto las distintas alternativas de expansión para nuestras empresas sociales.

La primera parte estará dedicada al estudio de la posible elección de la distribución de gas por redes -una de las alternativas mayoritariamente sostenidas en la preferencia de los cooperadores encuestados- como razonable estrategia de expansión para los emprendimientos cooperativos de servicios actualmente en marcha, en el marco del modelo solidario de prestación de servicios públicos.

La segunda parte, habrá de dedicarse al campo de las comunicaciones, y una tercera, al de la salud.

(25) Sospechamos con Aaron Gleiser que los pioneros de Rochdale no hayan sido los primeros cooperadores sino los más conocidos en su época.

Antecedentes del modelo solidario de prestación de servicios públicos en la Argentina

La labor de la economía social en la prestación de servicios a la comunidad reconoce su origen en tiempos anteriores a la organización nacional, en los que la gestión solidaria tuvo a su cargo actividades elementales para el bienestar de la sociedad, en especial el cuidado de la salud y algunas otras que el Estado no había previsto entre sus objetivos básicos ⁽²⁶⁾.

Hacia fines de siglo XIX el perfeccionamiento de las formas asociativas nacidas como contrapartida del auge de la economía industrial en Europa fue importada por las colectividades inmigrantes y lentamente receptadas por la economía y la legislación local en varios segmentos, incorporándose de tal modo el mutualismo y la cooperación.

Antes de que la legislación nacional se ocupara de su organización y funcionamiento, en 1887 se creó la primera Cooperativa Telefónica ⁽²⁷⁾.

En tal sentido el cooperativismo ha significado en la Argentina un interesante movimiento social responsable del verdadero intento de universalización de los servicios públicos en aquellas áreas en las que la prestación de los mismos no aseguraba una rentabilidad acorde con las expectativas de la economía de lucro, ni del propio Estado -otro prestador ⁽²⁸⁾.

En épocas en que el rol mundial de aquél en la economía estaba signado por la intervención directa, la Argentina mantuvo en materia de servicios públicos una política activa pero sólo en las más importantes ciudades del país. En tanto, en el resto de las localidades del interior, la iniciativa estuvo vinculada tanto a los gobiernos provinciales y municipales como al cooperativismo del servicio público.

(26) Véase KATZ, Ignacio, *Al gran pueblo argentino salud!*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.

(27) BALAY, Esteban, *Bases del ordenamiento cooperativo en la economía social*, citado por la Doctora CUESTA, in op.cit..

(28) Actualmente prestan el servicio telefónico básico y otros servicios de valor agregado alrededor de trescientas cooperativas, muchas de ellas en áreas consideradas económicamente marginales, no sólo por las actuales licenciatarias del servicio básico adjudicatarias de los bienes de la ex ENTEL –compañía telefónica estatal en liquidación tras el proceso de privatización de 1990-, sino por ésta misma en su época.

Fruto de ello ha sido el desarrollo de gran cantidad de emprendimientos en los que el denominador común ha sido la necesidad de las pequeñas poblaciones de contar con los adelantos tecnológicos que hacían la vida más comfortable.

Existen en la actualidad mas de dos mil cooperativas que prestan servicios sanitarios, de telefonía, radiodifusión comunitaria ⁽²⁹⁾, sepelios, salud, acceso a Internet, y distribuyen agua, electricidad, gas envasado y por redes.

A su vez, el cooperativismo ha aportado en la Argentina un valor agregado al desarrollo de la producción de bienes y servicios.

En efecto, aún en los extensos interregnos de la vida política del país en los que la interrupción del orden constitucional dejó a la ciudadanía al margen de las decisiones y del control de la cosa pública, en todas aquellas poblaciones en donde existía una cooperativa de servicios, ésta constituyó para los pobladores un ámbito propio para el ejercicio de la democracia -si bien restringido a los aspectos no agonales de la política ⁽³⁰⁾. Por eso puede decirse sin temor a equivocarse que en sus asambleas se decidió en los últimos cincuenta años, buena parte del progreso de las pequeñas localidades del interior.

Las ventajas del modelo solidario de prestación de servicios públicos ⁽³¹⁾

La gran difusión del modelo solidario de gestión de servicios públicos locales se ha debido precisamente a las ventajas que reporta para el usuario, las que han sido reconocidas por la doctrina como fundamento clave a la hora de evaluar el perfil del prestador. Entre otras pueden citarse:

(29) Es innegable la existencia de cooperativas dedicadas a la actividad a pesar de la ominosa prohibición del Art. 45 de la Ley de Radiodifusión, sancionada durante la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983 y que como consecuencia del poderoso lobby multimediático se encuentra aún vigente a casi dos décadas de reinstaurada la democracia.

(30) Tal vez haya sido éste el origen del enfrentamiento secular en el ámbito local de determinados sectores políticos con el cooperativismo de servicios. La política tiene dos fases, una agonal, que representa la lucha por acceder al poder y mantenerse en él, y otra relativa a la gestión de la cosa pública. En tanto las clases políticas locales se concentraron en la fase agonal, el cooperativismo se ha dedicado a la gestión del servicio público local -punto central de la gestión de la cosa pública-.

(31) RODOFILI, Pablo B., La ley 24076 y la Subdistribución de Gas por Redes, conferencia dada durante las Primeras Jornadas Nacionales de Subdistribución de Gas, celebradas bajo el auspicio de la Dirección General de Cooperativas de la Provincia de Misiones, el Instituto de la Empresa Municipal y Cooperativa y el Instituto de Fomento y Apoyo Cooperativo (IFAC), Posadas, 1995.

-
- a) la apropiación social de la contribución para la construcción de la red que implica por ejemplo su incorporación al capital de una cooperativa de servicios públicos local;
 - b) la posibilidad del devengamiento de dividendos a favor de los frentistas asociados y propietarios de ese capital;
 - c) el desarrollo de la economía regional;
 - d) el afiatamiento de una estructura apta para el desarrollo de otros objetivos sociales de nivel local;
 - e) la oportunidad de fomentar la iniciativa regional en la satisfacción de necesidades públicas;
 - f) el mayor control social sobre los fines y medios del emprendimiento a través del ejercicio de derechos sociales (conforme a la Ley 20337 los asociados de las cooperativas tienen derecho a integrar los órganos deliberativos, de gobierno y de control, y en el seno de estas organizaciones, un titular representa un voto y sólo uno, independientemente del capital que posea éste sobre el total);
 - g) la prevalencia de la justicia y del poder político local en el control externo del mismo;
 - h) la mayor descentralización del poder económico;
 - i) el adecuado balanceo de las oportunidades económicas entre grandes y pequeñas empresas en pos de la justicia social;
 - j) la posibilidad de acceso al servicio en áreas en que el distribuidor no tiene interés económico de construir gasoductos y redes en orden a la baja rentabilidad que pudiese representar la inversión;
 - k) la optimización del costo de las estructuras ya existentes para la prestación de otros servicios;
 - m) la localización de fuentes de trabajo dentro del área que servirá la red;

ñ) el aprovechamiento del efecto multiplicador de la nueva actividad económica dentro del propio área;

o) la mayor intermediación en materia de atención al cliente y de seguridad;

p) la segura reducción de tarifas para el usuario final como correlato de la ausencia de fin de lucro;

A su vez en materia de servicio de distribución de gas por redes y al margen de especulaciones teóricas, las propias estadísticas que surgen de los Boletines Mensuales de Datos Operativos de las Licenciatarias de Gas que publicara el ENARGAS durante el año 1999 indican que la performance de los pequeños subdistribuidores ha sido evidentemente superior a la de aquéllas a la hora de posibilitar el acceso del consumidor al combustible.

En efecto, el incremento del índice de variación anual acumulada entre 1993 y 1998 respecto de la entrega de gas al usuario final por pequeños emprendimientos de subdistribuidores ha sido enormemente superior al correspondiente a las empresas distribuidoras.

La enunciación no pretende agotar el tema ni excluir otras ventajas que hacen de la alternativa solidaria, la más ventajosa para los usuarios.

En el mismo sentido, coincidimos con Bragulat en que “si prestamos atención a los componentes de la empresa social veremos que, en el caso de las cooperativas y de las sociedades anónimas con participación mayoritaria de los usuarios, estamos en presencia de la demanda organizada. En una estructura económica como la que estamos viviendo -sociedad de consumo-, si los consumidores se organizaran, pasarían a ser comprador y vendedor a la vez. Es decir que los dueños de la empresa se comprarían a sí mismos el producto o el servicio. Por supuesto que esta situación teórica es enviable para cualquier organización empresaria ya que no sólo conseguirían el producto al mejor precio sino que lo recibirían en las mejores condiciones de calidad y además, la empresa social tendría una demanda constante -y en cierto modo cautelosa-, ya que es seguro que sus socios preferirán comprarse a sí mismos”.⁽³²⁾

(32) BRAGULAT, Jorge, BRAGULAT, Jorge R., EL USUARIO, FACTOR DETERMINANTE DE LA EMPRESA SOCIAL, conferencia dada en las Primeras Jornadas Nacionales de Subdistribución de Gas, celebradas bajo el auspicio de la Dirección General de Cooperativas de la Provincia de Misiones, el Instituto de la Empresa Municipal y Cooperativa y el Instituto de Fomento y Apoyo Cooperativo (IFAC), 1995.

Sin embargo, todos estos aspectos teóricos tienen que corroborarse en la práctica para validar la afirmación teórica. Es decir, la empresa social tiene que cumplir la función para la que fue creada con verdadera eficiencia. Para ello la organización debe ser eficaz; y para lograr eficacia ésta debe coordinar perfectamente todos los factores de manera armónica. Especialmente tiene que poseer el capital, los recursos humanos y la tecnología adecuada. ⁽³³⁾

En el mismo sentido se pronuncia Peter Davis aludiendo a la que denomina “ventaja competitiva” del modelo cooperativo, que define como la mayor o menor habilidad de cada cooperativa para ser percibida en el mercado y en las mentes de los accionistas como una organización basada en la integridad y la transparencia de los motivos, con el objeto de realizar los intereses mutuos de sus asociados en tanto éstos sean compatibles con los de los clientes no sólo como consumidores sino considerados en la dimensión social del proyecto. ⁽³⁴⁾

El gas como alternativa energética

En tanto la distribución de electricidad había logrado una relativa universalización en el país aún antes de la década de los ochenta, la distribución de gas por redes está aún en pañales. ⁽³⁵⁾

Muy pocas localidades tienen acceso a los gasoductos y muchas menos al servicio de distribución domiciliaria -sea de gas natural ⁽³⁶⁾ o de gas licuado ⁽³⁷⁾ por redes- a pesar de las notables ventajas que el mismo representa para los usuarios.

(33) Opina también el autor citado que en general en este tipo de emprendimientos siempre es más complicado obtener el capital necesario, ya que tienen cómo capacitar recursos humanos y la tecnología no es tan sofisticada como para que una empresa mediana no pueda acceder sin dificultad a ella.

(34) DAVIS, Peter, *La Administración de la Diferencia Cooperativa*, División Cooperativa de la Oficina Internacional del Trabajo, Borrador de la traducción al español editada por COOPNET, Ginebra, Suiza, 1999.

(35) Lo mismo podría haberse dicho entonces respecto del servicio telefónico básico. En efecto, hacia principios de los años noventa existían localidades que no disponían de telefonía automática. Un ejemplo es el de Lima, en el Partido de Zárate, Provincia de Buenos Aires (Km 100 de la Ruta Nacional n° 9), localidad que accedió a la telefonía automática recién en agosto de 1991, de manos de la cooperativa de servicios públicos que formaron los propios vecinos al efecto.

(36) Conf. ECHAVARRIA, Gabriel Oscar, *Informe Gas*, para ECHAVARRIA & RODOFIL. INGENIERIA LEGAL, 1999. Como gas natural se define la mezcla de hidrocarburos livianos en estado gaseoso, donde la mayor proporción corresponde al metano (CH₄) en un valor que oscila entre el 80 al 95 %. El porcentaje restante está constituido por etano (C₂H₆), propano (C₃H₈), butano (C₄H₁₀) y superiores, pudiendo contener asimismo en proporciones mínimas, vapor de agua, anhídrido carbónico, nitrógeno, sulfuro de hidrógeno, etc.. Proviene de

Por tal motivo, las posibilidades de expansión y desarrollo del negocio en los próximos años estará asegurada.

Con todo, el gas natural es la fuente energética más empleada en la Argentina, alcanzando a cubrir casi la mitad de las necesidades de la demanda.

Entre nosotros el consumo anual estimado “per cápita” asciende a 800m³, siendo muy bajo comparado con el de otros países como por ejemplo EEUU, donde el mismo supera los 2000 m³/h.

Tales indicadores señalan claramente que el consumo no ha llegado aún a un techo. ⁽³⁸⁾

El gas tanto natural como licuado, es sin duda la alternativa energética más atractiva tanto para el consumo domiciliario como para el industrial no sólo por su menor costo sino por las virtudes ecológicas que se le atribuyen y que meritúan que se le reconozca como una fuente de energía limpia y barata.

yacimientos subterráneos que pueden ser de gas propiamente dicho o de petróleo y gas, según que en su origen se encuentre o no asociado al petróleo. Se extrae mediante perforaciones que se realizan en los yacimientos petrolíferos, de la descomposición de la materia orgánica con el tiempo. El uso de gas natural asocia múltiples ventajas:

1. Economía.
2. El gas natural no es tóxico, contiene metano. Por ser inodoro debe agregársele mercaptanos, que son compuestos con base azufre de olor característico, con el fin de poder detectar pérdidas.
3. Transporte mediante gasoductos de alimentación y redes de distribución.
4. Facilidad de medición.
5. No es necesario que el usuario efectúe almacenamiento.
6. La combustión produce poca contaminación.

(37) El propano (C₃H₈) y el butano (C₄H₁₀), que en condiciones normales de presión y temperatura (1 atmósfera y 25 C), se presentan en estado gaseoso, al comprimirse se licuan, lo que se logra a presiones moderadas, permitiendo su almacenamiento en tanques, para su utilización posterior en estado gaseoso. Los gases inferiores de la serie de hidrocarburos (metano y etano) no se utilizan por las dificultades que presentan para su licuefacción. Esta particularidad del GLP, permite proveer de gas a localidades que no están cercanas a gasoductos de GN. Las redes de distribución tanto para GN como para GLP son básicamente idénticas, solamente se debe reemplazar las estaciones reductoras por plantas vaporizadoras.

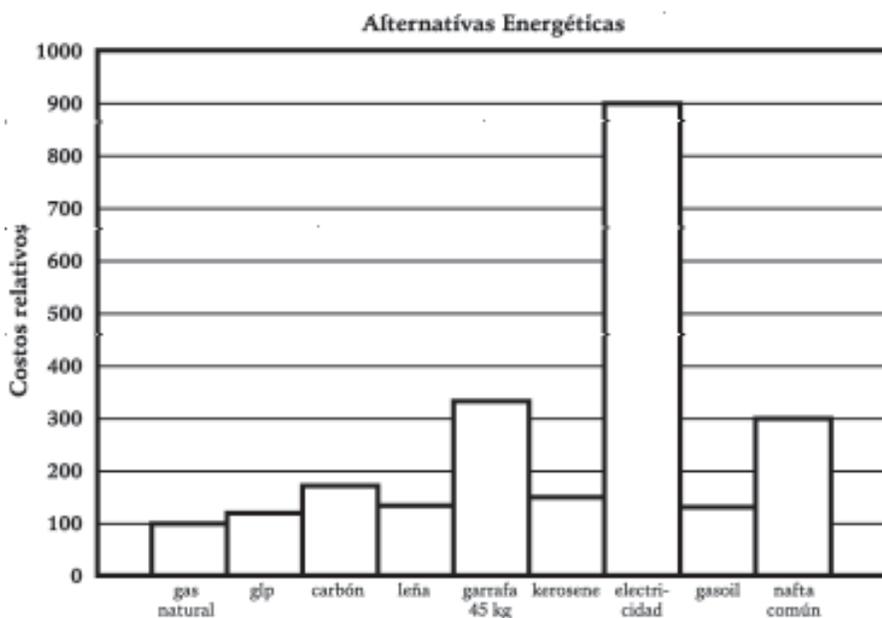
La provisión de GLP se realiza directamente con el productor que ofrezca mayores ventajas, según localización. El transporte también se contrata en forma libre.

Como dato orientativo, si consideramos el costo de una garrafa de 45 Kg en \$47, corresponderá a una cantidad equivalente de GLP vaporizado con un costo de \$17, por lo tanto el ahorro será de \$30 – solo se toma en cuenta en costo del combustible en ambos casos, no se considera el costo de los cilindros para el caso de garrafa ni el costo de cargo fijo por factura en el caso de la red de GLP-. Conf. ECHAVARRIA, Gabriel O., op. cit.

(38) 1 ECHAVARRIA, Gabriel O., op.cit.

Por tal motivo, la inversión que permite a una localidad disponer del combustible tiene una importancia puntual. En efecto, el impacto sobre el nivel de vida de la población que determina no se agota en el ahorro y en la practicidad que supone el acceso a aquél. Este abre la puerta a nuevas posibilidades de desarrollo para la industria y el comercio locales y así sucesivamente.

Cuadro comparativo: costos vs. alternativas energéticas



Fuente: Echavarría & Rodofili. Ingeniería Legal

En efecto, en una economía en la que la competitividad es un valor determinante de la supervivencia de cualquier empresa, el consumo energético supone una contribución exorbitante en cualquier estructura de costos implicando que a partir de la superación de una alternativa más costosa sea posible la radicación local de nuevas industrias.

Lo cierto es que en muchas localidades del interior del país ha podido hablarse de un antes y de un después del acceso al gas en materia de empleo de medios y recursos locales. ⁽³⁹⁾

En el cuadro siguiente, puede apreciarse el costo comparado de las distintas alternativas energéticas disponibles.

El marco regulatorio de la industria del gas en la República Argentina

En materia de gas, el agotado esquema del “Estado prestador” fue sustituido hacia fines de 1992 por otro, normado por la ley 24076 ⁽⁴⁰⁾ que partiendo de un concepto previamente definido política y legislativamente como es el de la libre disponibilidad de los hidrocarburos, discernió claramente entre el negocio del transporte y el de la distribución del gas.

(39) En áreas netamente rurales, disponer de gas ha significado por ejemplo abaratar el secado de cereales y los procesos de elaboración de la industria lechera. En Humboldt, Departamento de las Colonias, Pcia. de Santa Fe, estas industrias han sido partícipes de la iniciativa de la cooperativa local a la que se referirá luego. En Arroyito, Córdoba, ocurrió exactamente lo mismo. En áreas más próximas a las grandes ciudades o puntos de distribución, la alternativa energética ha implicado la radicación de emprendimientos industriales de mayor envergadura. Tal es el caso de dos importantes plantas cerveceras radicadas entre Zárate y Lima, a partir de la conexión del gasoducto local.

(40) Promulgada parcialmente por el PEN el 9-6-92, regula el transporte y distribución de gas natural como “servicio público nacional” fijando los objetivos para la regulación, a saber, proteger los derechos de los consumidores, promover la competitividad, alentar las inversiones, propender a una mejor operación en términos de confiabilidad, igualdad, libre acceso, no-discriminación, y uso generalizado de los servicios; asegurar tarifas justas y razonables e incentivar la eficiencia, entre otros, en beneficio de los derechos del usuario.

En ese nuevo esquema, en materia de transporte se establecieron dos compañías que trabajan en un mercado de acceso abierto, con tarifas reguladas y en el que las mismas no pueden ni comprar ni vender gas.

En materia de distribución la legislación diseñó nueve compañías a las que se adjudicaron cada una de las nueve zonas en que se dividiera el país al efecto, las que operan con tarifas reguladas y que técnicamente ⁽⁴¹⁾ sólo pueden obtener ganancias del servicio que prestan.

El criterio general de legislador ha sido el de estimular de tal modo cierta competencia -en beneficio del usuario- para aportar mayor bienestar a la comunidad, aunque respecto de las redes existentes en las áreas diseñadas sea cada uno de los distribuidores adjudicados quienes presten el servicio con exclusión de todo otro operador.

Tratándose de expansión de redes no previstas la ley también permite que la competencia pueda colarse en favor del usuario.

Al respecto, el marco normativo otorga a cada uno de los distribuidores sobre su área respectiva sólo una prioridad pero no una verdadera “exclusividad” en la prestación del servicio. ¿Cómo es esto?

Toda iniciativa de un distribuidor o de un tercero -entre los cuales están comprendidos, entre otros, las provincias, los municipios, las cooperativas y las entidades vecinales-, en virtud de la cual se pretenda construir una obra de distribución, ejecutarla y operarla, debe dar previa intervención a la distribuidora zonal y obtener la correspondiente autorización del ENARGAS ⁽⁴²⁾, en caso de ser ésta necesaria.

Ahora bien, ¿cómo se establece quién debe hacer la obra?

Conforme dispone el Art. 16 de la ley 24076 para el otorgamiento de la autorización para la construcción de obras de magnitud a un tercero, el Ente deberá tener en cuenta lo siguiente:

(41) Suponemos que independientemente del tenor del marco regulatorio vigente y de su relativa desnaturalización por vía reglamentaria, las empresas vinculadas a los accionistas cosechan buena parte de las rentas excluidas en virtud del objeto único.

(42) Creado en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos por la Ley 24076, el ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS es el organismo que debe hacer cumplir la ley, dictar los reglamentos, prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias y aprobar las tarifas, entre otras funciones.

a.- Si la obra se encuentra prevista en el cronograma de inversiones de la habilitación, deberá hacerla el prestador habilitado en los plazos y condiciones estipulados en ella.

b.- Si la obra no hubiere estado prevista, las cooperativas y los terceros interesados en su realización deberán arribar a un acuerdo con el prestador de la zona, y someterlo a la aprobación del ente.- Si no hubiere acuerdo, el Ente deberá resolver en un plazo de 30 días tras la celebración de una audiencia pública. - El Ente queda facultado para disponer que la obra la realice el prestador o el tercero, atendiendo al criterio de mayor conveniencia para el usuario final.

En definitiva, cuando un proyecto de ampliación de redes no ha sido previsto en los planes de inversión obligatorios y un tercero pretende ocuparse de él, si no llegare a un acuerdo con el distribuidor de la zona será el ENARGAS el que deba decidir en el marco del criterio de la mayor conveniencia para el usuario final.

Y ello es así porque cuando en el marco de un ambicioso proyecto de reforma el Estado Nacional concibió dicha regulación, lo hizo para reglar la privatización de la prestación de un servicio que sigue siendo público por naturaleza y no para estatuir un privilegio en favor de un reducido grupo de empresas privadas. En consecuencia el principio es que quien construya en determinadas condiciones tiene la opción de prestar el servicio.

El fundamento de la norma reside en la necesidad de asegurar en ese caso la competencia, de modo de remediar la falta de universalización del servicio en el supuesto de que el titular de la licencia de distribución no invierta en ampliación de redes, posibilitando hacerlo a un tercero sin riesgo de terminar enriqueciendo sin causa a aquél.

Como colorario, cuando el autorizado para construir es un particular puede solicitar para sí el otorgamiento de una licencia de subdistribución como titular del emprendimiento, siempre que cumpla determinadas condiciones que establecen la ley, sus decretos reglamentarios y las resoluciones de la Autoridad Regulatoria para ser designado *subdistribuidor*.⁽⁴³⁾

(43) Subdistribuidor es el término con el que se alude en la reglamentación a los terceros autorizados a operar redes de distribución. A su vez, el ENARGAS ha regulado su actividad mediante Resolución 35/93. Entendemos que estas normas alteran el espíritu de la Ley 24076 al crear una categoría que ésta no prevé y discriminar ilegítimamente respecto de la atribución de derechos y obligaciones.

Y para ello corresponde que en Audiencia Pública se escuche la posición de ambas partes y de los usuarios y se establezca conforme dispone la ley, quién hará la obra y explotará el servicio en un todo de acuerdo con el standard de apreciación legislativamente impuesto: el criterio de la mayor utilidad para el usuario.

En tren de defender sus prerrogativas, los distribuidores suelen oponer la pretendida exclusividad de sus licencias y objetar la falta de experiencia de las cooperativas de servicios públicos que pretenden operar redes de distribución de gas. El ENARGAS ha debido dejar en claro la relatividad de la primera ⁽⁴⁴⁾, en tanto que respecto de la segunda, debe estarse a que toda cooperativa de agua, electricidad o teléfonos, tiene la suficiente en materia de prestación de servicios públicos aunque ésta no estuviese vinculada necesariamente a la distribución de gas, ya que la legislación no la requiere de modo específico.

Por su parte y en general el ENARGAS suele evaluar la mayor utilidad para el usuario final a partir de la sola comparación del monto de la contribución que deben realizar los usuarios a uno u otro proyecto.

Sin embargo, los proyectos cooperativos son más convenientes aún cuando las cifras pudieren delatar una contribución mayor y en virtud de los mismos motivos que aventajan al modelo solidario de prestación de servicios públicos locales -ya estudiados supra.

En tal sentido es recomendable evaluar el balance social subyacente en la verdadera ventaja competitiva del modelo. ⁽⁴⁵⁾

Lo cierto es que la aplicación del modelo a la distribución de gas en la Argentina ha implicado una opción más eficiente en términos de mercado, ya que representa sin duda alguna una genuina formulación de la organización de la demanda para su satisfacción en términos económicos.

La determinación de cual es la opción que más conviene a aquél corresponde a la Autoridad Regulatoria, la que debe decidir fundada y razonablemente de acuerdo a derecho y considerando al mismo mas no como conjunto de reglas sino

(44) Si bien no a través de un pronunciamiento concreto sino a contrario sensu, en virtud de haber recortado la duración de la licencia de los subdistribuidores en función de la “escasa experiencia” acreditada.

(45) Véase DAVIS, Peter, op. cit.

como un sistema interactivo, inmerso en una realidad social económica y política de la que se nutre y a la que condiciona a la vez.

El contenido de la decisión del Ente como derivación razonada del derecho vigente, también debe nutrirse en dicha realidad condicionante para lo cual debe ejercer «el simple pero inexcusable acto de escuchar la voz de la sociedad»⁽⁴⁶⁾. Sólo de tal modo habrá de poder interpretar el sentido de la ley.

Las cooperativas de servicios y la distribución de gas por redes

En síntesis, la legislación actual permite que comunas, municipios, cooperativas de servicios públicos y en general terceros interesados puedan ser autorizados por el ENARGAS para construir y -bajo determinadas condiciones- operar redes de distribución en las localidades del interior en las que no hubieren sido previstas como inversiones obligatorias.

Tal posibilidad tuvo su antecedente en la normativa anterior a la Reforma del Estado⁽⁴⁷⁾, que permitió el desarrollo de más de cincuenta emprendimientos independientes de gestión solidaria, comunitaria y de pequeñas empresas de lucro.

Sin embargo, y a poco tiempo de la privatización de Gas del Estado S.E.⁽⁴⁸⁾ una absurda interpretación del derecho vigente por parte de las autoridades causó desánimo en el sector de los denominados subdistribuidores.

En efecto, hacia 1993 algunas de las empresas adjudicatarias de las nueve áreas de distribución en que se dividió el país, avaladas por el ENARGAS pretendieron desconocer el derecho de los titulares de los emprendimientos existentes al tiempo de la privatización y obligarles a la venta forzada y a precios viles.

(46) Informe Anual 1994, ENARGAS, Carta al Directorio, Pág.9.

(47) Reforma del Estado es el nombre que ha recibido en Argentina el proceso implementado por el Gobierno Nacional a través del dictado de la ley 23696 de 1989 que posibilitó la privatización de la mayor parte de las empresas públicas a comienzos de la década de 1990.

(48) Gas del Estado es una Sociedad del Estado actualmente en liquidación. Junto a su par, Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF-, representó la activa participación del Estado Nacional en la producción, transporte y distribución de hidrocarburos. Los activos esenciales de ambas fueron privatizados como consecuencia del proceso apuntado anteriormente.

La casi inmediata reacción de gran cantidad de perjudicados hizo que en definitiva un nuevo criterio inspirado en disposiciones correctivas ⁽⁴⁹⁾ y en fallos judiciales ⁽⁵⁰⁾ posibilitara que cooperativas y comunas del interior pudieran retener la propiedad de sus emprendimientos y recibieran licencias para la explotación del servicio a título de subdistribuidores.

Lamentablemente en el interregno, varios emprendimientos fueron negociados a valores de ocasión por algunas empresas distribuidoras con el aparente beneplácito de las autoridades. Tristemente célebre es el caso de la Cooperativa Telefónica de Mariano Acosta -aún no resuelto por la Justicia y que mantiene en vilo al movimiento cooperativo-. ⁽⁵¹⁾

(49) La ley 24348, iniciativa de un grupo de legisladores santafesinos, fue sancionada por el Congreso de la Nación y promulgada parcialmente por el Poder Ejecutivo Nacional el 15-7-94. Regula la transición de las obras de distribución de gas natural por redes ejecutadas por terceros y autorizadas con anterioridad a la vigencia de la ley 24076. Consagra como principio interpretativo que ningún titular de emprendimiento podrá ser obligado por el ENARGAS a vender sus redes en un valor inferior al monto efectivamente invertido y no recuperado por vía de explotación y que los emprendimientos pertenecientes a personas de derecho privado que no hubiesen aceptado ofertas de compra adquirirían la calidad de subdistribuidor automáticamente. A partir de entonces el ENARGAS modificó su criterio de aplicación de la ley 24076.

(50) La Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal consideró in re “LITORAL GAS SA c/ ENARGAS Resol. 29/95” del 15-2-95 que el derecho de cooperativas y comunas de conservar sus emprendimientos de distribución de gas estaba claramente explicitado en la ley 24076 y que la sanción de la ley 24348 no había agregado nada ya que aquélla había derogado implícitamente todas las normas anteriores que se le opusiesen. A pesar de ello, el ENARGAS convalidó la pretendida cesión forzada de las redes de la Cooperativa Mariano Acosta, cuya legitimidad aún se debate en sede judicial.

(51) Al finalizar la construcción de la red de gas de Mariano Acosta merced al aporte de sus asociados, los directivos de la Cooperativa fueron obligados como los de muchos otros emprendimientos a la «venta obligada» de los activos a la distribuidora local, so pretexto de la aplicación de normas que ya no estaban vigentes. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal y también la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvieron a favor del derecho de algunos de ellos, como los de Setúbal, Pérez, y Chabas, los que debieron recurrir a acciones legales. En Mariano Acosta, la transferencia jamás se instrumentó. Sin embargo, el Ente dictó su Resolución n° 398 poniendo fecha de conclusión para la licencia de la CMA y a pesar de haber sido ésta profusamente recurrida, apuró la ilegítima transferencia mediante una Orden Regulatoria del 20-11-98 que pretende excluir a aquélla de la operación del servicio y ordena la inmediata entrega del sistema a la distribuidora GAS NATURAL BAN. Tales directivas no están firmes. El Ministerio de Economía de la Nación aún debe decidir los recursos de alzada contra ellas y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, los recursos directos oportunamente planteados, en tanto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación debe entender respecto de la inconstitucionalidad del Decreto 692/94 -que dispone la ejecutividad de las resoluciones impugnadas a pesar de no constituir autoridad de cosa juzgada hasta el presente-.

La subdistribución de gas por redes por cooperativas luego de la privatización

Aún mucho tiempo después de cambiado el criterio con relación a los emprendimientos anteriores a la privatización, el ENARGAS siguió predicando restrictivamente respecto de la posibilidad de que alguien distinto de un distribuidor adjudicado fuere autorizado para construir y operar nuevas redes.

Recién hacia fines de 1996 las presiones ejercidas sobre la autoridad regulatoria desde el Congreso Nacional y por la propia opinión pública poco tiempo antes de decidir sobre el planteo elevado por la COOPERATIVA DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE DE HUMBOLDT -Pcia. de Santa Fe- lograron torcer el rumbo interpretativo a favor del modelo propiciado.

La CMA ha venido difundiendo lo sucedido por todos los medios a su alcance. En el ámbito local, los vecinos han recibido suficiente explicación respecto de las particularidades de lo sucedido, validando todo lo actuado en la Asamblea General Anual. La situación ha sido tratada en radios, diarios y canales de TV local y nacional. La Cooperativa sigue prestando el servicio a los asociados, quienes en proporción de un noventa por ciento y hace casi dos años, continúan desconociendo las resoluciones impugnadas a pesar de que la distribuidora amenaza constantemente con el corte del servicio y reclama como adeudadas las facturas que los vecinos pagan a la CMA. El Gobierno Nacional debiera poner fin a la disputa ordenando cumplir la Ley 24076, cuyos lineamientos básicos establecen que en la materia debe primar el mayor beneficio para el usuario final. En tal sentido, al tiempo de cerrar la redacción del presente artículo, las Comisiones de Energía y Combustibles y Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones No Gubernamentales de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a través de despacho suscripto el día 23 de octubre de 2000 por los Señores Diputados Victor M. Fayad, Mario A. Cafiero, Héctor T. Polino, Norma A. Miralles de Romero, Benjamín R. Nieto Brizuela, Pedro Salvatori, Isabel E. Foco, Mónica S. Arnaldi, Pablo D. Fernández, Liliana E. Sanchez, René H. Balestra, Mario O. Capello, José M. Corchuelo Blasco, Roberto R. De Bariazarra, Marcelo L. Dragón, Teresa H. Ferrari de Grand, Rafael H. Flores, Diego R. Gorvein, Dulce Granados, Gustavo E. Gutiérrez, Carlos R. Iparaguirre, Arturo P. Lafalla, Ernesto Löfler, Jorge R. Pascual, Víctor Peláez, Raúl J. Solmorago, Hugo D. Toledo, Saúl E. Ubaldini, Juan M. Urtubey, Humberto A. Volando y Ovidio O. Zúñiga, han aprobado un proyecto de declaración que expresa: la Cámara de Diputados de la Nación DECLARA: a) Que vería con agrado que el Poder Ejecutivo, a través del Ente Nacional Regulador del Gas convocara a audiencia pública con el fin de considerar el pedido de la Cooperativa de Provisión de Servicios Telefónicos, otros Servicios Públicos y Consumo "Mariano Acosta" Limitada, a fin de dejar sin efecto las resoluciones ENARGAS 398/96, 648/98 y 756/98 y que se aplique a su respecto la ley 24348 reconociéndole el derecho a mantener su condición de subdistribuidora y ordenándole a Gas Natural BAN SA a abstenerse de tomar posesión de la red de distribución o interferir de cualquier modo la operación técnica o comercial a cargo de la cooperativa. b) Que la audiencia pública solicitada debería llevarse a cabo en la localidad donde presta sus servicios la Cooperativa, debiendo invitarse a concurrir a los representantes de las entidades vecinales, gremiales, de usuarios, de consumidores y vecinos".

El de la mencionada cooperativa resultó ser el primer emprendimiento proyectado luego de la privatización de Gas del Estado y autorizado a construir por el ENARGAS. En efecto, el procedimiento legal dio lugar a una memorable AUDIENCIA PÚBLICA⁽⁵²⁾ en la que se dieron cita autoridades nacionales, provinciales y comunales junto a la Defensoría del Pueblo de la Nación, para apoyar la firme decisión de la población local en defensa de la iniciativa solidaria.

A pesar de la dura negativa de la distribuidora local a ceder pretendidos privilegios de exclusividad, la resolución de la autoridad regulatoria marcó un hito en la materia y abrió el camino que en definitiva, constituye una verdadera esperanza para todas las localidades del país que a casi ocho años de la privatización carecen de acceso al gas, dejando en manos del sector social de la economía una nueva responsabilidad en el campo de los servicios públicos.

En tal sentido la mencionada cooperativa dio el puntapié inicial al haber obtenido la primera autorización para la construcción y licencia de operación del sistema de distribución de gas natural para una localidad tras la privatización, procurando de tal modo un nuevo servicio a sus asociados en pos de la expansión y dando un decidido paso hacia el progreso local.

La COOPERATIVA DE HUMBOLDT acaba de inaugurar oficialmente las obras correspondientes a la red de distribución de gas natural de su propiedad en julio del año corriente.

A través del sistema ya aprovisiona del combustible al sector industrial de la localidad, sita en el Departamento Las Colonias, a sesenta kilómetros de la capital provincial y viene conectando usuarios domiciliarios a un excelente ritmo.

Tras la construcción de la obra -que consta de un gasoducto de alimentación de 11 km, dos plantas reductoras de presión y una red de distribución domiciliar-, el ENARGAS dispuso autorizar a la Cooperativa a operar el servicio en el marco de lo normado por el artículo 16 de la ley 24076, ratificando los principios sentados en la autorización.

(52) El mecanismo de Audiencia Pública es el previsto por el Art. 16 la ley 24076 para sustanciar la falta de acuerdo entre terceros interesados en la construcción de obras de expansión de redes y la distribuidora del área. Si bien la celebración de la misma debiera ser obligatoria en casos como el sub-examine, el ENARGAS ha restringido su convocatoria a tales fines a partir del caso Humboldt.

El Consejo de Administración de la Cooperativa acertó en convertir los medios y recursos de la institución en una valiosísima licencia de subdistribución que reporta nuevas oportunidades de crecimiento y un claro beneficio para sus pobladores. ⁽⁵³⁾

El precedente sentado promete constituir un ejemplo tras el cual ya se han alineado varias cooperativas -entre ellas la de Recreo, Pcia. de Santa Fe y Oberá, Pcia. de Misiones- y comunas -entre otras, San Jerónimo Norte y Alcorta, en la primera de las provincias citadas-.

La subdistribución de gas por redes en comunas y municipios

Como ya se expresara, la implementación de proyectos de distribución de gas por redes tiene un antecedente importante en las comunas y municipios del interior del país.

Son ejemplos de una exitosa gestión comunitaria los servicios de las localidades de Arteaga, Bigand, Bombal, Coronel Robles, Esperanza, Firmat, Monte Maíz, Oliveros y San Jerónimo Sud, entre otros.

Sin embargo, fruto de la fiebre privatista de los años noventa ⁽⁵⁴⁾, el marco regulatorio dispuso que las licencias para la operación de las redes solo puedan recaer en personas de derecho privado. ⁽⁵⁵⁾

(53) En el caso “Humboldt” intervinieron el autor de la nota en la dirección letrada y el Ing. Gerardo Andreoli, en la dirección técnica.

(54) El economista argentino Carlos RODRIGUEZ BRAUN, catedrático de Historia del Pensamiento Económico de la Universidad Complutense de Madrid, expresa en su libro “El peligro de las grandes burocracias” que “las empresas públicas, otrora baluartes del progreso y la independencia, tienen hoy mala prensa, y su privatización quizá sea irreversible, lo que no quiere decir que hayan sido privatizadas bien, algo sobre lo que hay conciencia en la Argentina y en España, donde se percibe una sana hostilidad hacia todo monopolio, público o privado”. El autor admite que sin embargo, existe “un renovado intervencionismo: hoy, no sería aceptable que el Estado organizara una empresa industrial, pero sí lo es que monte grandes burocracias con objeto de ordenar las telecomunicaciones, o preservar la competencia... emprendimientos que hacen tan mal como cuando antes dirigía astilleros o siderurgias”.

(55) Entendemos que el Art. 4 de la ley 24076 es inconstitucional en razón de imponer una discriminación arbitraria entre los distintos titulares de emprendimientos de distribución de gas. Si bien la regla del artículo 16 de la Constitución Nacional no postula una rígida igualdad al “entregar a la discreción y sabiduría de los gobiernos una amplia latitud para ordenar y agrupar distinguiendo y clasificando razonablemente los objetos de la legislación” –Conf. CSJN, Fallos, 184:398 y 238:60-, debe estarse a la inviolabilidad de “el derecho de todos a que no se establezcan privilegios o excepciones que excluyan a unos de lo que se le concede a otros en igualdad de circunstancias” –Conf. CSJN, Fallos 312:826 y 312:851-.

Por tal motivo, muchos de los emprendimientos han debido adoptar la forma de sociedad anónima de propiedad comunal o municipal mayoritaria ⁽⁵⁶⁾, en tanto algunos otros han resuelto ceder sus instalaciones a cooperativas de vecinos o recurrir a otras figuras legales. ⁽⁵⁷⁾

En la actualidad, la comuna de San Jerónimo Norte -en la Provincia de Santa Fe- está construyendo el sistema de distribución local, respecto del cual tiene derecho a solicitar se le autorice a constituirse en operador exclusivo a título de subdistribuidor. ⁽⁵⁸⁾

En todos los ejemplos dados, las inversiones realizadas significaron una opción estratégica en términos de desarrollo social y económico local y una alternativa clara a las exigencias de las distribuidoras adjudicatarias de cada una de las áreas en que se dividió el país en tiempos de la privatización, quienes abusando del marco regulatorio suelen exigir que los interesados en acceder al servicio hagan casi todas las inversiones necesarias en gasoductos, redes y demás instalaciones, beneficiándose sin mayores costos con la operación de tales activos.

Lo expresado más arriba en relación a los padecimientos sufridos por las cooperativas titulares de emprendimientos tras la privatización debe aplicarse a las municipalidades y comunas.

(56) Siguiendo a BRAGULAT, Jorge R., op. cit., existe la posibilidad que el municipio utilice los aportes para organizar una empresa cuyo capital está dividido en acciones y que éstas sean de su propiedad; o que dé cierta participación a grupos de empresarios locales. Inclusive podría pensar en organizar una especie de Programa de Propiedad Participada. En este caso bien podría dividir las acciones en cuatro tipos diferentes. Los tenedores de cada clase de acciones no podrían alterar la proporcionalidad de votos que cada grupo tenga. Así por ejemplo una parte del capital accionario podría estar en manos del Municipio, otra en manos de los trabajadores de la empresa (generalmente en Argentina le tienen destinado el 10%), otra en manos de grupos de empresarios locales para conseguir el aporte de capitales, tecnología o construcción y otra en manos de los usuarios. En los programas de Propiedad Participada, cada grupo debe hacerse su propia asamblea de accionistas e ir a la asamblea general con una posición unificada, claro que, en esas asambleas previas, rigen las mismas características que para el resto de las asambleas de las sociedades anónimas. Es decir que la mayoría de capital es la que impone su voluntad. Luego, en la asamblea ordinaria general de toda la sociedad anónima, cada grupo votará en función a lo que decidió previamente. En ellas el voto estaría dado por la cantidad de acciones que cada uno posea. Aunque existiría una gran atomización de accionistas.

(57) En Piedritas, Partido de Gral. Villegas, Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, el Municipio y la Cooperativa han optado por un acuerdo con la propia distribuidora local que integra los intereses de todos los sectores.

(58) Una investigación realizada por la Univesidad Torcuato Di Tella mediante una encuesta realizada entre los grupos de poder en la Argentina, señala que un 59% de los participantes se pronunciaron en contra de la posibilidad de que el Estado desempeñe el rol de prestador de servicios públicos, un 16% a favor, en tanto que un 25% expresó que la contestación dependía de las circunstancias.

Sin embargo, éstas fueron mucho más dóciles que aquéllas a la hora de aceptar ofertas de compras o hechos consumados, dando lugar a que los usuarios se viesen burlados en sus derechos de obtener un resarcimiento económico en orden al aporte que debieron adelantar para posibilitar la expansión de las redes y en definitiva, del negocio de las propias distribuidoras.

Esta situación ha determinado la reciente intervención del Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, quien ha dispuesto una profunda investigación al respecto. ⁽⁵⁹⁾

Otras variantes

Otros tipos de empresas están en condiciones de atraer el ahorro popular a fin de construir y operar redes de distribución de gas, pero sólo aquellos que resuelvan los problemas de tipo económico y que brinden a su vez al usuario, otras ventajas sociales, serán objeto de posibles experiencias.

Tal vez no constituyan el motor esencial de tal atracción la conciencia asociativa de los usuarios y la voluntad de contar con un servicio emanado de una empresa propia como quiere Bragulat, sino las dificultades para volcar ahorro, esfuerzo, dedicación e iniciativa en otros proyectos alternativos más útiles al usuario.

Ciertamente, es posible obtener el capital necesario para el emprendimiento o recurrir a un financiamiento externo como lo hacen las empresas privadas. Si hay consumo habrá ingresos suficientes como para amortizar las inversiones

(59) Por nota DP N° 20130/IV de fecha 14-09-00 suscripta por el Defensor del Pueblo, Eduardo Mondino se acaba de comunicar a la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo de la Nación las conclusiones de la investigación relativa a la presunta falta de reintegro a los frentistas por parte de las distribuidoras, en concepto de restitución de lo abonado por extensiones de la red de gas natural. En el mismo se denuncia: 1) la ausencia de políticas para desarrollar el mecanismo de Audiencia Pública y el consiguiente apartamiento del cumplimiento de las funciones encomendadas al ENARGAS; 2) la falta de crecimiento del número de usuarios conectados con relación a los potenciales; 3) la modalidad de incorporación de nuevos usuarios implicaría un enriquecimiento sin causa para las distribuidoras; 4) en el período 1993/1999 se habrían transferido del patrimonio de los usuarios al de éstas la suma de setecientos millones de pesos; 5) los mecanismos para la ampliación de redes son de difícil comprensión y han tenido escasa difusión; 6) las empresas distribuidoras gozan de una posición dominante por no estar expuestas a una situación de competencia sustancial determinando una clara afectación del derecho de los usuarios; 7) como consecuencia de las modalidades implementadas para la extensión de redes miles de familias estarían por perder su propiedad a raíz de los juicios ejecutivos iniciados por empresas subcontratistas que construyeron las mismas.

efectuadas. Esto es sólo un cálculo económico que puede hacerse previamente a cualquier emprendimiento. Es más, muchas veces, ante la falta de recursos propios o ante la escasez de crédito, es posible anticipar aportes de los socios, emitiendo, por ejemplo, obligaciones con intereses fijos que serán menos onerosos que los intereses bancarios -si se puede devolver un crédito mucho más sencillo será devolver una obligación menos onerosa-.

También se podría recurrir a la venta anticipada del producto. Es decir vender gas a futuro facturando al valor actual de un producto que se consumirá más adelante.

El propio usuario, en la medida que tenga confianza en la empresa, podrá predisponer la más sencilla obtención de los recursos. De esta forma el beneficio económico será mayor.

Es posible a su vez, ampliar la magnitud de la empresa, consiguiendo integrar otro tipo de emprendimientos que tengan objetivos e intereses complementarios. En este sentido y tratándose de emprendimientos de origen cooperativo, las estructuras federativas tienen que cumplir un rol importante en el aglutinamiento de capitales y voluntades, que harán posible el crecimiento.

Así, por ejemplo, la disposición de gas natural puede resultar aporte necesario a fin de proveer de calor para un secadero de granos y para la cogeneración de electricidad para el alumbrado público a través de la interposición de los equipos necesarios y todo merced a una misma y única iniciativa.

Cooperativas, comunas, municipios y distribuidores

La relación entre las distribuidoras y las cooperativas, comunas, municipios y en general, cualquier otro tercero interesado en construir y operar redes de distribución locales responde en general a un paradigma: nadie recibe a un competidor con los brazos abiertos.

Aquellas no sólo suelen objetar la falta de experiencia de tales interesados. Siempre niegan el acuerdo que requiere el Art. 16 inc. b) de la ley 24076 y muchas veces también se oponen tenazmente, pero nunca sosteniendo proyectos alternativos, sino el pretendido “derecho de exclusividad” que surgiría de una interpretación inadecuada del marco regulatorio.

En materia de extensión de redes en las áreas concesionadas la ley no establece a favor de aquéllas un derecho absoluto, sino una preferencia que cede cada vez que una cooperativa, una comuna, un municipio o cualquier otro tercero interesado requiera autorización para construir instalaciones nuevas con vistas a su futura operación, en cuyo caso, y existiendo un proyecto alternativo, el ENARGAS debe decidir sobre cuál es la opción más conveniente para el usuario final.

Otras veces las distribuidoras ejercen abusivamente las facultades inconstitucionalmente delegadas por el ENARGAS en materia de policía de seguridad del servicio de distribución ⁽⁶⁰⁾ y con arreglo a sus particulares intereses.

En todo caso, las facultades delegadas nunca deben ser libradas al servicio del inopinado mercadeo de la prestación de acuerdo con el emprendimiento. ⁽⁶¹⁾

(60) Coincidimos con el Dr. Marcelo MANASSI en que tales potestades han sido ilegítimamente cedidas. Véase el precedente que en igual sentido ha formulado la Excm. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal, Sala 2, en autos “Litoral Gas SA c/ Resolución MJ n° 113/96 ENARGAS (Expte. N° 1994/95)” en cuanto expresa que “el poder de policía constituye la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes de los habitantes. Es una atribución perteneciente al órgano legislativo de gobierno, único con competencia para establecer tales limitaciones. El ejercicio del poder de policía no puede ser enajenado; es inalienable, pues siendo un atributo de soberanía es inseparable de ella. Dicha “inalienabilidad” debe relacionarse con personas de derecho privado ya que el poder de policía puede ser “delegado” por el órgano legislativo en el órgano ejecutivo o en organismos administrativos menores –Vg.: los entes reguladores–, cuando las facultades o atribuciones normativas otorgadas lo sean dentro de un ámbito cierto y determinado expresamente -Conf. Marienhoff”.

(61) La regularidad y la continuidad, en cuanto notas definitorias de todo servicio público, siguen dejando su impronta tanto en la regulación argentina como en la de la Comunidad Europea. La seguridad en el suministro de gas (preocupación siempre latente en el ordenamiento jurídico europeo) es la expresión heredera de aquellas viejas ideas. Las autoridades de la Comunidad han reconocido que no todos los sectores económicos pueden someterse al mismo régimen jurídico. Pero en el caso de la industria del gas (y, en general, en el sector de la energía) las medidas liberalizadoras han de respetar la seguridad en el abastecimiento. Una indiscriminada apertura del mercado, con la consiguiente abolición de todo derecho exclusivo o especial a favor de alguna o algunas empresas, sería, en ese sentido un riesgo. De ahí que deban ponderarse siempre, en cada situación, la necesidad de introducir competencia con la de respetar ciertas misiones confiadas por el Estado a alguna empresa. Esta tensión es parecida a la que existe entre la búsqueda de integración de la industria y la competencia en beneficio del usuario. Sin embargo, el cumplimiento de esas misiones no puede significar un desplazamiento de la competencia en detrimento de otros sujetos de la industria gasífera y menos, cuando el mismo repercute en las posibilidades concretas de universalización del servicio de distribución (Conf. DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo, *El servicio público del gas*, Marcial Pons, Madrid, 1992).

Lo cierto es que las distribuidoras no ven con buenos ojos que otros hagan su trabajo a pesar de que de todas maneras -y en la mayoría de los casos- sean las proveedoras del propio gas que venden los subdistribuidores ⁽⁶²⁾ ya que el interés de las mismas es forzar la inversión por parte de los usuarios ⁽⁶³⁾ y apropiarse de ella con el máximo beneficio y el menor costo. Mientras la Autoridad Regulatoria lo permita, la exclusión social de aquellos usuarios que no puedan hacerse cargo de las inversiones hará posible que las distribuidoras optimicen sus resultados de acuerdo a la Ley de Pareto.

Para las distribuidoras y para la Autoridad Regulatoria misma, la extensión de las redes finas depende exclusivamente de la rentabilidad que puedan ofrecer como unidad de negocio a aquéllas.

Para las cooperativas de servicios públicos, la rentabilidad es un accesorio. Lo importante es que los asociados puedan acceder al servicio. Si lo logran, la eventual existencia de un excedente en la prestación del servicio, será devuelto a los mismos, razón por la cual su obtención no es un objetivo prioritario.

Por tal motivo, en los últimos diez años las comunas, municipalidades y cooperativas de servicios invirtieron comparativamente en redes proporcionalmente más que las distribuidoras.

Volviendo al tema que nos ocupa, la dilación en las tramitaciones que la expectable oposición de las distribuidoras irroga comunmente importan un grave peso tanto a los terceros interesados como a los futuros usuarios de las construcciones que éstos pretenden concretar, quienes pudiendo disponer en brevísimo plazo de terminada la obra, deben cargar los tiempos del proceso destinado a sustanciar la oposición en todas sus etapas. De tal modo y durante todo ese tiempo, éstos incurren en los costos correspondientes a la adquisición de combustible alternativo, en virtud del abusivo ejercicio de las facultades legales.

(62) Si bien el principio general es el del libre acceso a la provisión del combustible—Conf. Art. 13 ley 24076—, la reglamentación no siempre ha sido clara al respecto y ciertas restricciones impuestas en beneficio de las distribuidoras han dificultado a los subdistribuidores dejar de adquirirles el combustible a éstas. Tras la celebración de la Audiencia Pública n° 71 el ENARGAS morigeró en algún sentido tales dificultades, pero aún, queda mucho paño por cortar.

(63) Conforme a lo dispuesto por la Resolución ENARGAS n° 44/94, las distribuidoras pueden cobrar por usuario hasta \$ 530 más IVA.

Esos costos representan un verdadero daño -cuantificable en dinero- que puede ser objeto de la pertinente acción, respecto de la cual cualquier legitimado activo puede oponer la reserva del caso y demandar oportunamente su reparación.

Los números de un proyecto tipo

En tren de ejemplificar adecuadamente se podría considerar una localidad del interior ubicada en la zona centro nordeste del país, a siete kilómetros del gasoducto, con seis mil habitantes permanentes distribuidos en dos mil viviendas, y estimar que con cuarenta comercios y cinco industrias pequeñas totalizaría un consumo de cinco millones de metros cúbicos de gas natural al año.

Un adecuado aprovisionamiento requeriría de la construcción de un gasoducto de aproximación de siete mil metros lineales para llegar desde el troncal a la localidad y dos estaciones reguladoras, una para reducir la presión de 60 a 25 bar -para el servicio industrial- y otra de 25 a 1,5 bar -para el servicio domiciliario. Asimismo, precisaría de una red fina de seis mil metros lineales construida en polietileno para llegar hasta los domicilios de los usuarios residenciales en el área urbana. Por último, restarían las instalaciones adicionales destinadas a la medición, separación y odorización del gas natural.

La inversión total estimada rondaría los \$1.850.000 y rendiría una TIR del 22,5 % durante los cuarenta años de vida útil de las instalaciones.

Ahora bien, ¿cómo obtener el capital para el emprendimiento? ⁽⁶⁴⁾

(64) Dice Bragulat que “conseguir el capital, está, aunque parezca mentira, más ligado a una conciencia asociativa o cooperativa de la sociedad, que a la falta de posibilidades de acceder a un mercado de capitales. El mejor ejemplo es cómo las empresas consiguen fondos para financiar las obras de gas por redes. Si los municipios logran imponer una contribución de mejoras y, con ese dinero pagan a las empresas que realizan esas mejoras, bien, podría ese monto capitalizarse en acciones de propiedad del usuario. Y, la capitalización del usuario es, en definitiva, la capitalización de la empresa de propiedad de ellos. En el caso que funcione una empresa de estas características existirá, en primer lugar, un dinero circulante que actúa como motor de una economía local. Las personas que deciden el destino del mismo, son personas ligadas a la comunidad y con interés en que ella se desarrolle. A su vez, las inversiones productivas pueden hacerse considerando los beneficios sociales que dichas inversiones traen aparejadas y, a igualdad de beneficio económico, bien, pueden decidirse por aquellas que tienen una repercusión social favorable en el medio local. Por supuesto que, además está decir que los excedentes o beneficios que la empresa social arroje, se distribuirán en la comunidad, ya que es ella la propietaria de la empresa de gas. La cuestión cultural puede, en muchos casos, ser definitoria de proyectos económicos de esta naturaleza”.

Si no se contase con financiación externa, se requerirían aportes financieros que podrían prorratearse en orden al futuro consumo entre usuarios industriales -estimamos un 25% del total-, residenciales -65%- y la propia interesada -10%- y distribuirse en el tiempo acorde al flujo de fondos que se establezca, entre 18 y 48 meses.

Las etapas previas de un emprendimiento subdistribuidor

Obtener para la Cooperativa autorización para la construcción y operación del sistema de distribución local de gas, concebir el proyecto y llevarlo a cabo supone una serie de pasos previos.

En primer término, corresponde obtener una resolución por parte del Consejo de Administración de la Cooperativa que exteriorice la voluntad del cuerpo de concebir un proyecto integral tendiente al objetivo enunciado.

Luego debe recabarse el asesoramiento técnico necesario a efectos de chequear la prefactibilidad del objetivo desde los puntos de vista económico, legal, técnico y político.

Recién entonces debe prepararse el anteproyecto que habrá de someterse a la Asamblea de Accionistas.

La concepción del anteproyecto supone las siguientes etapas: ⁽⁶⁵⁾

1. Etapa informativa

a) Información general: debe obtenerse toda la información necesaria, en especial la referente a los siguientes aspectos:

- | | |
|--|--|
| · Históricos | · Aspectos edilicios: |
| · Geográficos | · Viviendas |
| · Climáticos | · Edificios Públicos |
| · Cartográficos | · Edificios privados para atención al público |
| · Planos de la región, distrito y zonas urbanas | · Poblacionales |
| · Plan regulador | · Sociales |
| · Infraestructura existente | · Actividad económica, comercial y de servicios |

(65) Así lo entendíamos en la ASOCIACION DE SUBDISTRIBUIDORES DE GAS POR REDES -ASUBGAS-.

• **Producción Industrial:**

- Tipos
- Magnitud
- Mercados que se atienden
- Insumos principales
- Consumos energéticos, tipos y cantidades
- Personal ocupado
- Exportaciones
- Importaciones

Actividades comerciales:

Rubros
Principales establecimientos

Servicios:

Tipos
Prestadores
Áreas de cobertura
Calidad de las prestaciones

b) Antecedentes con respecto al Emprendimiento:

- **Legislación preexistente:**
 - Ordenanzas
- **Notas de pedidos del servicio de gas:**
 - Vecinos
 - Industrias
 - Comercios
 - Instituciones
 - Autoridades

• **Asambleas o Actos públicos que trataron el tema**

c) Relevamiento y análisis catastral a los efectos del emprendimiento:

- **Encuesta Socio Económica:**
 - Diseño
 - Implementación
 - Procesamiento
 - Análisis
- **Relevamiento catastral suplementario**
 - Veredas
 - Pavimentos
 - Procesamiento

d) Informe final:

· **Parámetros generales del Emprendimiento:**

- Prefactibilidad
- Combustible a distribuir
- Posibles proveedores, condiciones comerciales estimadas
- Ubicación de planta/s reductoras o vaporizadoras
- Cañerías a instalar

· **Servicios potenciales:**

- Residenciales
- Industriales
- Comerciales

· **Estimación de potenciales consumos**

· **Aspectos generales de la Subdistribución:**

- Institucionales
- Legales
- Técnicos
- Operativos
- Administrativos

2. Etapa de concepción propiamente dicha

Diseño del Anteproyecto Técnico

Diseño de la Estrategia Legal

Diseño de la Estrategia Política

Diseño de la Estrategia Económica

3. Elaboración del Anteproyecto Final

4. Elevación a la Asamblea

Conclusiones

La subdistribución de gas por redes es en la Argentina una alternativa estratégica para la expansión de cooperativas telefónicas, eléctricas y de otros servicios públicos no sólo por las ventajas generales que la aplicación del modelo solidario de prestación local de los mismos representa para los usuarios, sino por ser una actividad rentable en el presente cuyo mercado exhibe interesantes perspectivas de desarrollo en el futuro.